Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 393

Initiatiefnota van het lid Klein: «Zeker Flexibel: over anders denken over werk en sociale zekerheid met een onvoorwaardelijk basisinkomen»

Nr. 2

INITIATIEFNOTA

1. Aanleiding

Mensen willen zelf regie nemen over hun eigen leven, willen zelf vormgeven aan hun leven. Je ziet dat overal om je heen. Mensen kiezen ervoor in deeltijd te werken, vrijwilligerswerk te doen, ZZP'er te worden, of kiezen ervoor om langer door te werken of juist eerder te stoppen. Niet alleen kiezen de mensen er zelf voor om hun leven flexibel in te richten; ook werkgevers verwachten van hun werknemers steeds meer flexibiliteit.

Tegelijkertijd beweegt de overheid onvoldoende mee met deze trend. Hoewel de overheid maatwerk voorstaat, is het beleid nog vaak een one-size-fits-all. Het beleid is er bijvoorbeeld op gericht dat mensen zoveel mogelijk fulltime werken. Dit dient dan wel betaald werk te zijn, zodat hierover belasting geheven kan worden en premies worden betaald. Voor jezelf beginnen is toegestaan, maar daarbij dient men idealiter dan wel vast personeel in dienst te nemen. Werken doe je tot de AOW-gerechtigde leeftijd. Eerder stoppen mag, maar dat wordt tegelijkertijd actief ontmoedigd. Later stoppen mag ook, maar ondertussen ontvang je wel AOW waarover je vervolgens relatief een hoog belastingtarief moet betalen. Kortom: mensen willen graag keuzevrijheid, maar het beleid van de overheid is daar onvoldoende op ingericht.

Oók de overheid ziet dat dit beleid slecht aansluit bij de werkelijkheid. De halfbakken oplossing van de afgelopen kabinetten is dat er allerlei toeslagen, uitkeringen en fiscale maatregelen inclusief uitgebreide controle en handhaving ontwikkeld zijn om een oplossing te bieden. Het huidige belasting- en zorgstelsel maken alleen maar bijzonder complex. Een belangrijk neveneffect van al deze toeters en bellen is zelfs dat werken in veel gevallen niet meer loont. Alle uitkeringen, toeslagen, et cetera bij elkaar opgeteld geeft soms een hoger netto inkomen, dan bij een betaalde baan.

Het Tweede Kamerlid Norbert Klein, verbonden aan de Vrijzinnige Partij, wil dit veranderen. Eén van de vrijzinnige oplossingen is de invoering van een basiskomen. Het wordt tijd dat de overheid de door de mensen

kst-34393-2
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

gewenste keuzes faciliteert in plaats van deze tegen te werken. We zien dat er vraag is vanuit de maatschappij naar keuzevrijheid. Als overheid dien je dit te faciliteren. Deze plicht is zelfs grondwettelijk verankerd.

2. Waarom nu?

De economische crisis, de vele bezuinigingen die hierop volgden en de steeds verdergaande automatisering en robotisering zijn van grote invloed geweest op de arbeidsmarkt. Veel arbeidsplaatsen zijn veranderd, verdwenen of staan op het punt te verdwijnen. Er is een groeiende groep werklozen. De verzadigde arbeidsmarkt maakt het voor velen onmogelijk nog een andere of nieuwe baan te vinden. Hoe de maatschappij aankijkt tegen vast werk en de flexibele schil is definitief veranderd.

De overheid ziet zich geconfronteerd met hoge werkloosheid. De uitstroom vanuit de WW naar een vaste baan krimpt elk jaar. Tussen 2008 en 2013 van 21 tot 16%. De steeds complexere herverdelingsmachine piept en kraakt steeds harder. Hier en daar wat draaien aan traditionele beleidsknoppen voldoet niet meer. Het is tijd om nu in te grijpen, zodat er structurele oplossingen gerealiseerd worden.

3. Wat gebeurt er als we niets doen?

Het gevolg van de toenemende automatisering en/of robotisering is dat er steeds minder arbeid nodig is om dezelfde hoeveelheid werk te realiseren. Terwijl de productiviteit stijgt, daalt de vraag naar arbeid met het verdwijnen van arbeidsplekken tot gevolg. Traditionele arbeidskrachten raken steeds meer overbodig.

Tegelijkertijd zien we dat de stijgende welvaart, die de stijgende productiviteit met zich meebrengt, niet eerlijk verdeeld wordt. De Franse econoom Thomas Piketty constateert in zijn boek *Kapitaal in de 21^e^ eeuw (2014)* dat het rendement op kapitaal hoger is dan de groei van het nationaal inkomen. Hieruit volgt dat mensen die rendement uit kapitaal ontvangen, relatief meer verdienen dan mensen die hun inkomen alleen uit loondienst verkrijgen. Dit betekent dat de inkomensongelijkheid tussen kapitaalkrachtige mensen en de werkende mensen steeds groter wordt.

Hoe groter de inkomensongelijkheid, des te meer de werknemers met lagere inkomens de dupe worden. Uitbuiting van deze mensen ligt op de loer, terwijl ook zij zouden moeten kunnen meeprofiteren van de welvaartsgroei.

4. Structurele verandering

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zegt in zijn brief d.d. 24 november 2015[1] over het financieel en sociaaleconomisch beleid:

«De genoemde veranderingen in de samenleving en de economie vragen om een cultuuromslag op de arbeidsmarkt, onder zowel werknemers als werkgevers.»

Hieruit spreekt een goed voornemen; het voornemen echte duurzame structurele veranderingen te willen doorvoeren. Desalniettemin houdt de regering vooralsnog vast aan de traditionele aanpak. Het antwoord van de huidige regering is om met allerlei kunstgrepen iedereen aan het werk te

[1] Kamerstukken II, 2015–2016, 33 566, nr. 89.

houden en daarbij worden vaste arbeidscontracten nog altijd als hoogste goed beschouwd. De vraag is of dat op den duur houdbaar en uitvoerbaar is.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zegt hierover in zijn speech van 29 september 2014 tijdens het SZW-congres:

«Als robots ertoe zouden leiden dat er voor veel mensen geen betaald werk meer is, moeten we ervoor zorgen dat er voor die mensen wel een inkomen is, zodat ze wel kunnen profiteren van de welvaartsgroei. Daar moeten we nieuwe instrumenten voor verzinnen, dat gaat niet met ons huidige stelsel.»

De cultuuromslag op de arbeidsmarkt en die nieuwe instrumenten komen er niet vanzelf. We dienen onszelf de vraag te stellen wat we moeten doen om onze samenleving dusdanig in te richten, zodat we de nieuwe ontwikkelingen kunnen benutten en tegelijkertijd de nieuw verworven welvaart eerlijker kunnen verdelen.

5. Doelstelling: Basisinkomen

Om ervoor te zorgen dat iedereen kan meeprofiteren van de productiviteitsgroei en om tegemoet te komen aan de vraag vanuit de mensen naar meer flexibiliteit, zijn ingrijpende maatregelen nodig. Vereenvoudiging, evenwichtigheid, zekerheid en keuzevrijheid zijn daarbij de sleutelbegrippen. De mens kan alleen vrij zijn met een basiszekerheid voor een menswaardig bestaan. Dat is de fundament voor onze sociale grondrechten. Om te komen tot noodzakelijke vernieuwing van onze verzorgingsstaat moeten bestaande ingewikkelde sociale zekerheidsregelingen op de schop. Het basisinkomen is daarbij een oplossingsrichting. Een basisinkomen is een vast (maand-)inkomen, dat de overheid aan iedere burger verstrekt of garandeert zonder daaraan voorwaarden te stellen. Het heet «basisinkomen», omdat het basaal genoeg is om van rond te komen. Wie een hoger inkomen wil, wordt gestimuleerd andere bronnen te verwerven, bijvoorbeeld door te gaan werken. Het principe van het basisinkomen sluit ook aan bij de sociale grondrecht dat in artikel 20 van de Nederlandse Grondwet is opgenomen.[2]
De voordelen van een basisinkomen zijn ook op het gebied van de uitvoering een verbetering: Minder bureaucratie, minder regels, minder controle en minder kosten.

Het sleutelwoord bij het basisinkomen is vrijheid. Het systeem zoals dat nu is, is gebaseerd op onvrijheid, wantrouwen en controle. Deze initiatiefnota is een eerste stap naar deze transitie.

6. Voor wie is het basisinkomen?

Een basisinkomen is een vast (maand-)inkomen, dat de overheid aan iedereen in Nederland van 18 jaar of ouder verstrekt of garandeert. Voor kinderen zal de kinderbijslag, oftewel een kinderbasisinkomen, blijven bestaan.

---

[2] Artikel 20 van de Grondwet luidt:

1. De bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid
2. De wet stelt regels omtrent de aanspraken op sociale zekerheid
3. Nederlanders hier te lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien, hebben een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege.

Een uitgangspunt, voor het in aanmerking komen van een basisinkomen, is dat iemand meer dan 10 jaar woonachtig in Nederland moet zijn. Op deze manier wordt een eventuele aanzuigende werking voor migranten vanuit het buitenland voorkomen.

7. Financiële consequenties: is een basisinkomen betaalbaar?

Of een basisinkomen betaalbaar is, is nooit echt goed onderzocht en doorgerekend. Het CPB heeft het in 2006 wel eens geprobeerd.[3] In dit onderzoek is uitgegaan van een basisinkomen van 550 euro per maand, voor iedereen vanaf 18 jaar (dit is de helft van het bestaansminimum in 2006). De netto kosten kwamen uit op 45 miljard euro. Om dit te bekostigen zou een belastingtarief van 53,5% nodig zijn. Dit hoge tarief zou volgens het CPB tot gevolg hebben dat de werkgelegenheid 4% zou dalen. De conclusie was daarom dat het niet efficiënt is om op deze manier het geld her te verdelen.

Een compleet beeld geeft het CPB in dit onderzoek echter niet. Vele maatschappelijke baten, positieve effecten, zijn in de rekensom namelijk niet meegenomen:

- Positief effect op overheidsfinanciën. Wanneer mensen voor het overgrote deel ook betaald blijven werken, zoals verwacht, kost een basisinkomen niets: mensen betalen hun basisinkomen immers weer via de belastingen terug. Het is dus niet zo dat iedereen als gevolg van het basisinkomen er opeens netto een smak geld bij krijgt.
- Positief effect ten aanzien van bureaucratisering.
  - Als een aantal sociale zekerheidsregelingen vervangen worden door een basisinkomen zal een groot deel van de uitvoeringskosten van de huidige sociale zekerheid kunnen verdwijnen. De huidige uitvoeringslaten van de SVB en het UWV zijn nu jaarlijks ongeveer 500 miljoen euro.
  - Allerlei kosten die de overheid maakt ter bevordering van banen vervallen. Denk hierbij aan banenplannen, sollicitatietrainingen etcetera; allemaal zaken die gefinancierd worden door de overheid.
- Positief effect op de arbeidsdeelname. Werken wordt weer lonend. Bijverdiensten worden niet gekort zoals dat nu wel wordt gedaan in de Wet Werk en Bijstand.
- Positief effect op ondernemerschap. Het zelf ondernemen wordt gestimuleerd, omdat er namelijk altijd een basisinkomen is om op terug te vallen. Risico nemen is daarmee aantrekkelijker, omdat de consequenties te overzien zijn als het onverhoopt mis gaat. Het basisinkomen kan dan gezien worden als een trampoline om hogerop te komen.
- Positief effect op de woning markt. In de huidige sociale zekerheidsstaat wordt men financieel gestraft als men gaat samenwonen. Als dit niet meer het geval is, heeft dit wellicht ook effecten op de woningmarkt. Met het basisinkomen komen er woningen vrij, omdat het aantrekkelijker is om te gaan samenwonen. Nu woont men vaak gescheiden vanwege de voorwaarden voor een uitkering.
- Positief effect op de gezondheid van mensen. In het experiment Mincome van de Canadese overheid in samenwerking met de regionale overheid werd in de stad Dauphin aan de inwoners een basisinkomen verstrekt tussen 1974 en 1979. Hieruit bleek onder andere dat mensen langer naar school gingen en gezonder waren. Concreet betekende het minder ziekenhuisbezoek, minder alcoholmisbruik, minder huiselijk geweld en minder druk op de GGZ. Mensen waren gezonder, omdat zij minder angst en stress in het leven ervaarden. Ook blijkt uit recent onderzoek van Princeton en Harvard

[3] Centraal Planbureau (R. de Mooij e.a.), 2006. Reinventing the welfare state, Den Haag

blijkt als mensen minder financiële stress ervaren, zij meerdere IQ punten slimmer kunnen worden[4]. Puur omdat zij hun energie niet meer hoeven te gebruiken voor basale problemen.
– Positief effect op participatie. Mensen kunnen meer kiezen voor vrijwilligerswerk, mantelzorg, opvoeden van kinderen, etcetera. Dit is werk dat een grote meerwaarde heeft voor de samenleving.
– Positief effect op veiligheid. Doordat er altijd een terugvaloptie is in de vorm van een basisinkomen, hebben mensen minder redenen om te vervallen in criminaliteit of radicalisering.

Als deze positieve effecten worden meegenomen in een nieuw gedegen onderzoek naar invoering van het basisinkomen, ontstaat het perspectief dat de balans positief zal doorslaan. De overige financiële consequenties zijn op dit moment nog niet bekend.

8. Wat gaan mensen doen als zij een basisinkomen ontvangen?

Werknemers

Zult u stoppen met werken als u een basisinkomen ontvangt? Deze vraag werd gesteld aan willekeurige mensen in een de Zwitserse film «Grundeinkommen, ein Kulturimpuls» (2008). van Daniel Häni en Enno Schmidt. 60% antwoordde «Nee», 30% gaf aan misschien wel minder te gaan werken. Conclusie is dat het overgrote gedeelte van de bevolking wel degelijk wil werken. Dit kan zijn omdat zij meer inkomsten willen hebben dan alleen het basisinkomen, of omdat zij op deze manier meer voldoening uit het leven halen.

Het idee achter het basisinkomen is dat mensen meer mogelijkheden hebben om zichzelf te ontplooien in de richting die zij zelf kiezen. Het uitgangspunt van het basisinkomen is dat het fungeert als een springplank naar een meer zelf gekozen invulling van het leven. Met een basisinkomen kunnen mensen meer in vrijheid hun eigen leven vorm geven. De meerderheid zal wel enige vorm van betaald werk willen behouden, mogelijk wel meer in deeltijd dan nu het geval is. Er zullen daarom mogelijk meer deeltijdbanen ontstaan of er zal steeds meer flexibel op projectbasis gewerkt worden. Ook kunnen mensen meer kiezen voor een invulling waar zij voldoening uit halen. Dit kan naast betaald werk ook vrijwilligerswerk zijn.

Werkgevers

Werkgevers zullen meer moeite moeten gaan doen om arbeid aan te trekken en vast te houden. Onaantrekkelijk werk zal ofwel geautomatiseerd moeten worden, of werkgevers zullen door het vraag/aanbod mechanisme van de arbeidsmarkt gedwongen worden om deze banen beter te belonen.

Nader onderzoek naar gedrag

Momenteel vinden er experimenten op gemeentelijk niveau plaats, ook wel regelarme bijstand» geheten. Het idee is om de gedragseffecten in kaart te brengen van mensen die een onvoorwaardelijke uitkering ontvangen terwijl daar geen direct verplichte tegenprestatie tegenover staat. Hoewel dit een goed begin is, zal voor een echt experiment de doelgroep moeten worden uitgebreid. Nadeel van dit onderzoek is namelijk dat alleen mensen die in de bijstand deelnemen aan dit

[4] Poverty Impedes Cognitive Function, A. Mani et. al., 2013. Science. Vol. 341 no. 6149 pp. 976–980

experiment. Dit is slechts een beperkte doelgroep, waardoor de effecten niet representatief zullen zijn voor de totale bevolking. Een representatief experiment is daarom nodig; een experiment met de juiste doelgroep, met een realistisch tijdsframe en waarin met een nulmeting aspecten zoals gezondheid, arbeidsparticipatie, onderwijs, schulden, ondernemerschap, en gemeenschapszin worden meegenomen.

9. Het vervolg

Ons sociaal zekerheidsstelsel, een systeem van uitkeringen, volksverzekeringen en toeslagen, staat onder druk. Ingrijpende herzieningen zullen deze kabinetsperiode niet verder geagendeerd worden. Desondanks leeft wel de wens om het belastingstelsel te herzien. Het is een mooi moment om dan nu in te springen en de discussie over de wenselijkheid van een onvoorwaardelijk basisinkomen te voeren.

Om het basisinkomen te implementeren moeten enkele hordes worden genomen:

1. Allereerst moet er op maatschappelijk en politiek gebied acceptatie zijn van het basisinkomen. De initiatiefnemer kan de landelijke invoering van het basisinkomen niet alleen realiseren. Het voorstel is om eerst vanuit de Tweede Kamer de discussie over het basisinkomen open aan te gaan. Deze initiatiefnota biedt hiervoor een basis.
2. De initiatiefnemer ziet grote kansen voor invoering van het basisinkomen, maar nog te vaak wordt er ouderwets gedacht, vaak ingegeven door vastgeroeste economen die met hun eeuwenoude instrumentaria argumenten aandragen om vooral door te gaan op de oude voet. De wereld verandert, dan is het ook logisch dat de financieel-economische onderzoeksmethoden herijkt worden. Een beetje draaien aan de bekende knoppen voldoet niet meer. Alleen als alle sociaaleconomische relevante ontwikkelingen, en gedrags/ psychologische effecten meegenomen worden in het model, kunnen daar de juiste conclusies en onderzoeksresultaten aan worden verbonden. Alleen op deze manier kan worden aangetoond dat het basisinkomen maatschappelijk, sociaal en economisch gezien een oplossing kan zijn.
   Het voorstel van de initiatiefnemer is om vanuit de Tweede Kamer een opdracht tot onderzoek op te stellen naar de mogelijkheden en consequenties van het basisinkomen, inclusief doorrekeningen voor verschillende invullingen voor de uitvoering van het basisinkomen. Het CPB zou daarvoor gevraagd kunnen worden, maar een ander onderzoeksbureau of een universiteit is ook mogelijk. De initiatiefnemer staat open voor suggesties.
3. Pas daarna volgt de uitwerking, zoals de hoogte van het bedrag van het basisinkomen en hoe de invoering verder vormgegeven zal worden.

10. Beslispunten:

- Is de Tweede Kamer bereid om vanuit een positieve grondhouding/ attitude/ houding de maatschappelijke discussie over het basisinkomen te voeren?
- Is de Tweede Kamer bereid om het CPB en SCP opdracht te geven een verkennende studie uit te voeren naar de financieel/sociaal economische én gedragsaspecten in het kader van een basisinkomen?
- Is de Tweede Kamer vervolgens bereid om de regering te verzoeken een reactie te geven op deze initiatiefnota, inclusief de nog uit te voeren onderzoeken die in deze initiatiefnota staan aangegeven?

Klein